



ABORDAGEM HISTÓRICA, LEGAL E ORÇAMENTÁRIA DO SANEAMENTO BÁSICO EM ILHÉUS E ITABUNA - BAHIA (2017-2020)

Sanitation in Ilhéus and Itabuna – Bahia (2017-2020): an historical, legal and budgetary approach

Aniram Lins Cavalcante

Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus-BA, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0304868455345274> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2006-2041>

E-mail: alcavalcante@uesc.br

Zina Angelica Caceres Benavides

Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus-BA, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4025227752576820> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4969-1829>

E-mail: zacbenavides@uesc.br

Fábio Loureiro da Silva Rocha

Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus-BA, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2806560811759646> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8468-3536>

E-mail: fabio.just@hotmail.com

Dreike Alves Barbosa

Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus-BA, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2448082736834555>

E-mail: dreikebarbosa@hotmail.com

Trabalho enviado em 23 de fevereiro de 2021 e aceito em 07 de junho de 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.04., 2022, p. 2394-2422.

Aniram Lins Cavalcante, Zina Angelica Caceres Benavides, Fábio Loureiro da Silva Rocha e Dreike Alves Barbosa

DOI: [10.12957/rdc.2022.57859](https://doi.org/10.12957/rdc.2022.57859) | ISSN 2317-7721

RESUMO

O termo desenvolvimento local possui uma dimensão abstrata e polissêmica, característica que resulta na pluralidade de definições científicas a seu respeito. Entretanto, é possível identificar aspectos-chaves capazes de auxiliar o enquadramento de localidades como desenvolvidas, ou não. Neste contexto, o saneamento básico é um importante indicador, na medida em que os serviços de fornecimento de água e tratamento de esgoto qualificam a infraestrutura de cidades. Nesse cenário, o objetivo geral da pesquisa é averiguar através de uma abordagem histórica, legal e orçamentária as vertentes água potável e esgoto doméstico relacionadas ao saneamento básico nos municípios de Ilhéus e Itabuna na Bahia, no período 2017-2020. Especificamente: verificar a relação entre os atores sociais (Estado, Iniciativa privada e sociedade civil) e desenvolvimento de políticas públicas locais de saneamento básico; investigar os valores, despesas e leis orçamentárias referente ao saneamento básico (água potável e coleta, tratamento e disposição final de esgoto doméstico) nos municípios de Ilhéus e Itabuna no período de 2007-2020. Para tanto, a pesquisa é bibliográfica, exploratória e documental, com coleta de dados secundários. Os resultados demonstraram que a descentralização nacional contribuiu para o desenvolvimento do saneamento básico dando ao Município maior protagonismo na tomada de decisões. Entretanto, apesar da maior parte da população usufruir desses serviços públicos, esses precisam ser mais qualificados. Enfim, a interação entre o União, Estado e os Municípios se dá por meio dos repasses de verbas para saneamento básico e, embora a sociedade civil se organize em diversos setores ainda está muito tímida em relação ao saneamento básico.

Palavras-chave: Saneamento Básico; Ilhéus; Itabuna; Orçamento Público; Participação Social.

ABSTRACT

The term local development has an abstract and polysemic dimension, characteristic that results in plurality of scientific definitions about it. However, some indicators can help on the characterization of any location as developed, or not. Then, the sanitation is an important indicator because water supply service and sewage treatment can qualify the municipal infrastructure. In this scenario, the general objective of this paper is to investigate throughout an historical, legal, and budgetary the stands potable water and domestic sewage related to the basic sanitation in the counties of Ilhéus and Itabuna, in the period 2017-2020. Specifically: verify the relation among social actors (State, private initiative a civil society) and public policies development of basic sanitation; investigate the values, expenses, budget laws about the basic sanitation (potable water and collect, treatment and destination of domestic sewage) in the Counties of Ilhéus and Itabuna, in the period 2017-2020. Therefore, the research is bibliographical, exploratory, documental, with secondary data collection. The results demonstrate that the national decentralization has contributed to



the basic sanitation by giving the County a major role as a protagonist in the decisions taking. However, despite a major part of population use of these public services, they need to be more qualified. Then, the interaction among the Union, States and the Counties is made through transfers of funds to basic sanitation and, although the civil society organize itself in several sectors, it is still timid in relation to the basic sanitation.

Keywords: Sanitation; Ilhéus; Itabuna; Public Budget; Social Participation.

1 - INTRODUÇÃO

No Brasil, o desenvolvimento é uma categoria muito debatida e mencionada em campanhas políticas ou no ideário social. Neste cenário, desenvolver é palavra comumente associada ao crescimento econômico, urbanização e acesso aos padrões de consumo de países desenvolvidos, por exemplo. Contudo, o desenvolvimento resulta de uma noção multidimensional entre elementos como: sustentabilidade, urbanização, sociedade e economia. Para fins deste trabalho, o foco recai sobre o desenvolvimento urbano e, especificamente, sua dinâmica em relação ao saneamento básico, limitando-se aos Municípios baianos de Ilhéus e Itabuna.

Desta forma, em delimitação ao objeto de pesquisa, cabe dizer que o saneamento básico engloba, em síntese, ações voltadas ao fornecimento de água potável, rede de esgoto, drenagem pluvial e coleta de resíduos sólidos. Pode ser considerado como elemento importante relacionado à qualidade da vida humana, e serve como indicadores relevantes em relação a análises de índices de desenvolvimento local. Aqui verificou-se as variáveis água potável e rede de esgoto

Logo, sua efetivação depende de esforços organizados. No Brasil, conforme determinado pelo art. 21, XX, da Constituição Federal de 1988, a competência para instituir diretrizes voltadas ao saneamento básico é da União. Este dever estende-se aos Estados, Distrito Federal e Municípios por força do art. 23, IX, que dispõe ser sua competência, em conjunto com a União: “Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988).

A descentralização proposta pelo texto constitucional almeja viabilizar o saneamento básico de modo igualitário. Em um país de dimensões continentais, seria inviável que tal obrigação recaísse apenas sobre qualquer um dos entes federados. Neste sentido, tal prestação depende de um sistema bastante organizado em que nos três níveis da federação, o saneamento possa ser promovido. Isto é o que se pode extrair do art. 200, IV, da Constituição Federal de 1988, ao inserir neste contexto o



Sistema Único de Saúde (SUS), que deve: “Participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico” (BRASIL,1988).

A despeito do comando programático da Constituição, os dados relacionados ao saneamento básico no Brasil indicam que uma parcela considerável de brasileiros ainda carece do amparo estatal neste campo. Realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2017 (PNSB 2017) apontou que 2.211 municípios brasileiros não possuíam rede de esgotamento sanitário. Àquela época, o Brasil já possuía 5.570 municípios, ou seja, em 2017, 39,69% dos municípios brasileiros não dispunha de rede de esgoto. Esse percentual caiu para 31,7% em 2019, mas, ainda assim, revela a alta demanda por saneamento básico em nível nacional.

Em nível local, a atenção deve-se voltar à atuação dos Estados e, especialmente dos Municípios, já que, dentre os Entes Federados, estão mais próximos dos problemas sociais urbanos e rurais, características que os colocam como atores principais diante desta demanda. Deve-se mencionar que, na medida em que os dados evidenciam a não-amplitude de ações relacionadas ao Estado, surge o questionamento sobre sua capacidade para lidar com o tema. Logo, diante da ineficiência, alternativas podem surgir, como no caso de parcerias público-privadas e iniciativas do terceiro setor.

No intuito de promover a discussão sob o enfoque mais localizado, este trabalho visa analisar a questão sanitária em nível municipal, especificamente em relação a Ilhéus e Itabuna. Municípios, vizinhos localizados no Sul da Bahia, precisamente na região cacaeira possuem uma população estimada de 159.923 e 213.685 habitantes, respectivamente (IBGE, 2020). Do ponto de vista territorial, dados da Agência de Notícias do IBGE e Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2018), Ilhéus possui área muito superior à de Itabuna, enquanto essa, uma densidade demográfica de 473,50 hab/km², maior do que Ilhéus que registra 104,67 hab/km². Apresentam IDH-M próximos, Ilhéus com 96,7% e Itabuna com 96,6%. O mesmo se aplica aos valores de mortalidade infantil, 16,36 óbitos por mil nascidos vivos em Ilhéus e 19,05 em Itabuna.

Em relação ao PIB per capita há uma diferença de R\$ 3.765 de Ilhéus em relação a Itabuna Por outro lado, o dado de 2010 indica que Itabuna possui esgotamento sanitário adequado em maior percentual, qual seja 81,2%, ante aos 65,9% de Ilhéus. O índice de atendimento urbano de água foi registrado em 95,9% em Ilhéus e 98,8% em Itabuna (IBGE, 2020). Nesse contexto, os dados apontam para um contingente considerável que diz respeito ao volume de demanda por saneamento básico. Estas características nos remetem a questionar se as ações governamentais locais são suficientes para



a referida promoção e, ainda, se há algum tipo de interação entre os Governos Municipais e entidades privadas nesta área.

Nesse cenário, o tema justifica-se em razão do alto nível de urbanização dos municípios analisados na medida em que exige atenção pública voltada ao saneamento básico. Oportuniza-se assim a discussão em torno da qualidade da atuação governamental neste sentido, sem prejuízo da apresentação de formas alternativas, junto ao setor privado, que possam prover melhor qualidade de vida aos munícipes, elemento essencial relacionado ao desenvolvimento local.

Assim, o objetivo principal aqui é averiguar através de uma abordagem histórica, legal e orçamentária as vertentes água potável e esgoto doméstico relacionadas o saneamento básico nos municípios de Ilhéus e Itabuna, Bahia no período 2017-2020. Especificamente, visa: i) verificar a relação entre os atores sociais (estado, Iniciativa privada e sociedade civil) e desenvolvimento de políticas públicas locais de saneamento básico; ii) investigar os valores, despesas e leis orçamentárias referente ao saneamento básico (água potável e coleta, tratamento e disposição final de esgoto doméstico) nos municípios de Ilhéus e Itabuna no período de 2007-2020

A metodologia possui abordagem indutiva, partindo da premissa fundamental de que, de acordo com a PNSB 2017, há um número considerável de pessoas sem acesso aos serviços de saneamento básico, para averiguar o cenário evolutivo do tema, sob o prisma histórico-legal, promovendo recorte em relação aos municípios e seu regramento orçamentário. Para tanto, conta com coleta de dados secundários (levantamento orçamentário municipal, elementos populacionais e urbanos), pesquisa exploratória, sob o ponto de vista da abordagem legal do tema (em nível Constitucional e no regramento dos Municípios estudados), e pesquisa bibliográfica, para as conceituações de objetos de estudo (como por exemplo, definições de políticas públicas, saneamento básico, terceiro setor). Nessa perspectiva, a análise quantitativa, foi realizada por meio da apresentação de números (população, densidade demográfica, orçamento público) e qualitativa, em relação ao cenário do saneamento básico em Ilhéus e Itabuna, de modo que se possa conjecturar sobre possíveis pontos de melhoramento das políticas públicas implementadas e ações alternativas integradas ao setor privado.

Estruturalmente, além da introdução e conclusão, este trabalho divide-se em quatro seções, com os seguintes títulos: i) Crescimento urbano e saneamento básico no Brasil; ii) A institucionalidade Federal e Municipal do saneamento básico brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988; iii) Atores sociais e desenvolvimento de políticas públicas locais de saneamento básico: o protagonismo



concorrente do Estado, iniciativa privada e sociedade civil; iv) Dados, Leis Orçamentárias, Despesas Empenhadas de Ilhéus e Itabuna (2017-2020)

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 - Crescimento urbano e saneamento básico no Brasil

No campo do desenvolvimento regional observa-se, no geral, que as relações entre economia, crescimento urbano e desenvolvimento local apresentam persistentes contrariedades estruturais, em especial, as relacionadas com o déficit no investimento em infraestrutura urbana, assimetrias na distribuição de serviços públicos, óbices à garantia de urbanização adequada ao crescimento da região e instabilidades nas políticas de desenvolvimento urbano.

Historicamente, o processo de urbanização brasileira reproduziu uma tendência da dinâmica econômica mundial, marcada principalmente pela concentração populacional em determinados pontos geográficos como consequência do desenho dos padrões locais estabelecidos pelo crescimento industrial. Aqui, a industrialização ganhou força a partir de 1930, representando uma gradual ruptura com o modelo político-econômico sustentado pela oligarquia rural. Nesse sentido, a articulação entre a nascente burguesia industrial e o Estado propiciou a abertura de espaços para que a economia brasileira recebesse investimentos no setor primário, gerando a diversificação da economia e a ampliação da produção e industrialização nacional.

Além disso, outros fatores contribuíram no processo de crescimento urbano de determinadas regiões geográficas brasileiras. Lodder (1977) aponta como elementos adicionais ao processo de desenvolvimento urbano: a presença de mercado de trabalho – responsável pelo deslocamento de mão de obra em busca de oportunidades de (sub)empregos nessas localidades e a presença de infraestrutura, embora deficiente, voltada para a disponibilização de serviços urbanos.

A partir das alterações do modelo de produção do país, que teve o seu auge na década de 1970, o espaço urbano brasileiro passa por um processo de transformação. Nesse sentido, o acentuado crescimento urbano teve como arcabouço a concretização de um novo retrato demográfico decorrente do acentuado processo migratório da população rural em direção aos centros urbanos. Na citada década, registrou-se uma população brasileira predominantemente urbana, assim, as cidades brasileiras, de maneira definitiva, funcionariam como a sede do capitalismo industrial, trazendo para



esses locais uma concentração cada vez mais elevada de investimentos de recursos públicos e privados.

Dessa forma, a dinâmica de acumulação de capital, baseadas em fatores como o desenvolvimento de atividades produtivas, a concentração dos meios de produção e a concentração espacial de pessoas para compor força de trabalho e de mercado consumidor, permitiu que determinadas regiões alcançassem um elevado crescimento urbano e relevante densidade demográfica. As transformações dos espaços urbanos provocados pela industrialização ofereceram um maior acesso a bens tecnológicos à maioria dos brasileiros, entretanto, a velocidade de ocupação de grandes centros urbanos, o surgimento de novos espaços urbanos e ampliação dos espaços já existentes não vieram acompanhadas de um equânime desenvolvimento urbano das regiões afetadas pelos movimentos do mercado. Nesse cenário, tornou-se premente a discussão acerca da problemática da distribuição de serviços de infraestrutura, mobilidade urbana, moradia, educação, saúde e acesso adequado à água e esgotamento sanitário e suas disparidades entre as regiões brasileiras.

A distribuição irregular de serviços básicos, seja ela em nível macrorregional, regional ou local decorre de uma crescente concentração das atividades econômicas e deslocamento populacional em direção a algumas poucas cidades, em especial nas metrópoles - principais localidades onde se registravam aglomerações espaciais - localizadas nas Regiões Sudeste e Sul. A exemplo disso, pode-se apresentar a região Nordeste que na época apresentava um grau reduzido de industrialização e tinha pouca participação na geração do PIB do país. Tal fato fez com que a região fosse afetada por fatores de dispersão de desenvolvimento espacial, como por exemplo a falta de investimentos privados e pouca atuação do Estado no desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a melhoria da infraestrutura urbana.

Para Garbossa & Silva (2015), o modelo de urbanização em larga escala reforçou as distorções de ordem social baseadas no direcionamento de investimentos em serviços públicos básicos para os estratos sociais que têm maior poder econômico-financeiro. Atualmente, pouco se modificou na dinâmica sócio-política de fornecimento de serviços básicos aos cidadãos, permanecendo as disparidades regionais de acesso, sobretudo no que se refere à água e esgotamento sanitário, com maior carência nas periferias dos centros urbanos e nas zonas rurais, onde se concentra a população mais pobre.



Diante das considerações sobre o acelerado crescimento urbano brasileiro a partir do processo de industrialização, evidencia-se o desafio de elaborar e aperfeiçoar políticas públicas voltadas para a garantia e ampliação dos direitos básicos aos cidadãos em variadas perspectivas, pois o déficit na prestação impacta diretamente na qualidade de vida das pessoas.

Há uma relação positiva entre o investimento no setor de saneamento e a melhoria das condições de vida e conseqüentemente desenvolvimento urbano e da população. De acordo com Saiani (2007), os serviços de infraestrutura são insumos no processo de produção de quase todos os setores. Aliado a isso, essa infraestrutura sanitária pode proporcionar relevantes benefícios em relação à redução da pobreza e manutenção da sustentabilidade ambiental. Na área de educação, a existência de condições mínimas de saneamento onde a escola está localizada e onde os alunos residem reflete de forma direta no rendimento escolar dos mesmos e, em combinação com outras externalidades positivas, reduz a evasão escolar. Na área da saúde, as conseqüências dos precários ou ausentes serviços de saneamento básico vão além dos impactos em termos de maiores taxas de mortalidade infantil, ou seja, afetam o perfil de morbidez das crianças sobreviventes gerando efeitos socioeconômicos de longo prazo para o país (SCRIPTORE; AZZONI; MENEZES-FILHO, 2018).

Todavia, ao analisar o saneamento como direito básico, a linha do tempo do Brasil apresenta dados preocupantes e revela uma tendência excludente, inconstante e pouco eficiente na oferta desse serviço. Em 1960, enquanto a taxa de urbanização se expandia, provocada pelo processo de industrialização, crescia paralelamente a demanda em infraestrutura urbana. Nesse período, a pouca aplicabilidade de políticas públicas formuladas, a carência de instrumentos de regulamentação e regulação e insuficiência e má aplicação de recursos públicos figuram como a principais fatores responsáveis pelo déficit dos serviços de água e esgoto no país (GALVÃO JUNIOR e PAGANINI, 2009). É importante frisar que esse déficit teve impacto desproporcional na população urbana, afetando principalmente os grupos de baixa renda.

No período militar, foi introduzido o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), no intento de executar políticas públicas voltadas para a melhoria das condições de saneamento básico. Tal iniciativa centralizada administrativamente e orçamentariamente nas mãos da União, figura como um marco histórico no que se refere à implementação de regulamentações no Setor de Saneamento, especialmente nas ações de expansão de cobertura de fornecimento de água e esgotamento sanitário. Nesse sentido, foram pactuados convênios entre a União, Estados e Companhias Estaduais, a fim de colocar em prática a estrutura técnica e administrativa proposta pelo plano que excluía a participação dos Municípios das políticas de saneamento básico do país. Assim, a supressão da atuação municipal



das funções de concessão dos serviços, que foi paulatinamente afastada após a Constituição de 1988, que trouxe consequências que perduram até os dias atuais em relação aos serviços básicos locais, como, por exemplo, a ineficiência dos Municípios em executar a políticas públicas delimitadas em suas leis orgânicas.

Um dos principais objetivos do referido Plano era garantir que o acesso da população urbana atingisse 80% para abastecimento de água potável e 50% para o sistema de esgotamento sanitário (MACHADO, 2018). Embora esse plano tenha apresentado um notável crescimento na oferta dos serviços, com ênfase no abastecimento de água e esgotamento sanitário, ele não foi capaz de manter uma estrutura sustentável, como também teve um limitado alcance social (CANÇADO; COSTA, 2002). Para Rubinger (2008, p. 8), uma análise sobre o modelo do PLANASA revela que os serviços de abastecimento de água foram privilegiados em detrimento dos serviços de esgotamento sanitário e que não se obteve sucesso na expansão pretendida para a cobertura de ambos. Assim, manteve-se o déficit de coleta e tratamento de esgoto, que ainda é verificado atualmente.

O retrato atual do saneamento básico brasileiro demonstra uma explícita carência na disponibilização de serviços de distribuição de água e esgoto. Conforme os dados consolidados no Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos apresentado no SNIS, em 2018, mostra que os municípios brasileiros possuem 662,6 mil quilômetros de redes de abastecimento de água, às quais estão conectados 57,2 milhões de ligações de água. Com relação ao atendimento por redes de esgotos, o contingente de população urbana atendida alcança 105,5 milhões de habitantes. Quanto ao tratamento dos esgotos, observa-se que o índice médio do país chega a 46,3% para a estimativa dos esgotos gerados e 74,5% para os esgotos que são coletados (SNIS, 2018). Cabe destacar que, embora no ano de 2018 tenha sido registrado um crescimento no índice de atendimento total de abastecimento de água e presença rede de esgoto no Nordeste, essa macrorregião geográfica é marcada pelos piores índices de atendimento do país – com 88,7% e 36,3% respectivamente, considerando as áreas urbanas, ficando à frente apenas da região Norte (SNIS, 2018). Além disso, a disparidade entre o percentual de distribuição de água em comparação ao percentual de distribuição de rede de esgoto na macrorregião Nordeste é replicada ao se observar os números em nível estadual. Na Bahia, segundo a pesquisa nacional de saneamento básico do IBGE (2017), mais de 90% dos municípios possuem rede de distribuição de água, enquanto somente 59% dos municípios baianos possuem rede de esgotamento sanitário.



2.2 - A institucionalidade Federal e Municipal do Saneamento básico brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 é reconhecida pela defesa de direitos e garantias fundamentais. Marca a transição do regime ditatorial ao modelo democrático em que visa não apenas a liberdade, mas também a qualidade de vida e o bem-estar social. Neste contexto, a Carta Magna é caracterizada por ser programática em diversos pontos de seu texto, ou seja, necessita de regulamentação para que alguns direitos sejam efetivados. Assim, a CF/1988 aponta o direito, mas reserva à legislação infraconstitucional como pô-los em prática. Isto acontece com a saúde, educação, e saneamento básico, por exemplo. Tal característica evidencia a necessidade de coalizão entre todos os Entes Federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em relação aos municípios, a CF/1988 conferiu considerável autonomia política, por escolher seus representantes de forma independente, e administrativa, por gozar também de prerrogativas na organização da máquina pública local, precipuamente em relação ao controle financeiro e arrecadação de tributos, por exemplo. Desta maneira, há repartição de competências administrativas e legislativas entre os Entes Federados, conforme se depreende da redação de artigos da Constituição como o art. 21, 22, 23, e 24. Promover o saneamento básico é competência comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 23, IX, da CF/1988. Note-se que tal previsão é diretiva, programática, assim como mencionado anteriormente.

Na legislação infraconstitucional, a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico, além de alterar outras leis que versam sobre o tema. Seu art. 8º, I, dispõe que a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico é exercida por: “[...] Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local” (BRASIL, 2007). A Lei representa o marco legal do saneamento básico no país e foi recentemente modificada por meio da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, logo, quando lei de 2007 for mencionada neste trabalho, será em consonância com o regramento de 2020. A nova Lei traz ferramentas para gestão estatal nesta área. É o caso da possibilidade de municípios integrarem consórcios intermunicipais de saneamento básico (art. 8º, I e seguintes); e prestação de serviços de forma regionalizada (art. 8º-A e seguintes). Nota-se uma abordagem em que o Município se consolida como um dos principais atores em relação ao saneamento básico, diferentemente do passado, em que a forte centralização do Regime Militar influía também neste aspecto.



Sob o ponto de vista econômico, a Lei n 11.445/2007, prevê, em seu art. 29, que:

Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio da remuneração e cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário (...) (BRASIL, 2007).

Outro ponto relevante contido na referida legislação está no art. 47, da Lei nº 11.445/2007, que garante o controle social do serviço público de saneamento básico, assegurando-se a representação de:

I - titulares de serviços (inciso I); II órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico; III - prestadores de serviços públicos de saneamento básico (inciso III); IV - usuários de serviços de saneamento básico; V - entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico V. (BRASIL, 2007)

Essa amplitude do controle social demonstra a importância do tema para a coletividade ao passo de ter chamado atenção do legislador no intuito de se garantir a participação abrangente da sociedade.

Apesar de sua relevância, o regramento apontado é uma diretriz que se propõe à atenção macro, mesmo que verse em diversos pontos sobre a atuação de governos locais. Em outras palavras, o objeto de estudo está centrado na forma pela qual os municípios de Ilhéus e Itabuna tratam tal temática, razão pela qual, a legislação local se faz relevante neste trabalho. Isto pode fornecer ainda uma avaliação crítica em relação ao arcabouço normativo federal e sua forma de execução no plano local.

O primeiro passo para a referida análise consiste em verificar a Lei Orgânica dos municípios de Ilhéus e Itabuna. Assim com a Constituição Federal rege o ordenamento jurídico a nível nacional, a Lei Orgânica também o faz, mas em âmbito municipal. Cumpre dizer que, conforme a hierarquia das leis, representada pela pirâmide kelseniana, a Lei Orgânica deve respeitar a Carta Magna para todos os efeitos. Dito isto, passemos à exposição proposta.

A Lei Orgânica do Município de Ilhéus data de 05 de abril de 1990. Possui ampla carga legal voltada à participação popular, universalização de serviços públicos e defesa do meio ambiente, sem prejuízo de outros temas. O saneamento básico é apresentado na norma de maneira pontual, o que demonstra preocupação do legislador neste sentido, mas de forma genérica, replicando o comando constitucional em relação à competência para tratar do referido assunto. Seu art. 208, por exemplo,



apresenta o Sistema Único de Saúde, como ator participante de políticas de saneamento, assim como proposto pela CF/1988, em seu art. 200, IV.

Analisando-se a Lei Orgânica do Município de Ilhéus, pode-se verificar que há direcionamento ao Plano Diretor, enquanto instrumento prático de aplicação daquilo que a Lei propõe. Segundo o art. 166, VI, dentre as diretrizes do Plano Diretor está o saneamento básico. Logo, faz-se necessária sua apresentação.

A Lei nº 3.265, de 29 de novembro de 2006 é o Plano Diretor Participativo de Ilhéus. Inicialmente, cabe ressaltar que, apesar da Lei Orgânica ser de 1990, o Plano Diretor só fora implementado após dezesseis anos. Isto demonstra que o mero texto legal não garante, necessariamente, que ações efetivas sejam tomadas pelos gestores públicos. Em seu art. 2º, § 2º, Plano Diretor vincula o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), às suas diretrizes. Este ponto é importante, pois a questão orçamentária é crucial para implementação de políticas públicas, o que será discutido em tópico próprio.

Dentre os princípios do Plano Diretor de Ilhéus, o art. 6º, I, destaca o saneamento básico. Entretanto, ao elencar temas prioritários, o parágrafo único não elenca tal objeto. Por outro lado, o Plano dispõe em seu art. 31 que o desenvolvimento humano deve compreender políticas públicas que excluam as desigualdades sociais, promova a qualidade de vida dos munícipes, atendendo suas necessidades básicas.

Um elemento relevante ao presente estudo também pode ser vislumbrado por meio do art. 117 e seguintes, do Plano Diretor, que apresentam a Política Municipal de Saneamento Ambiental, que tem como princípio: “[...] assegurar os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável e à vida em ambiente salubre no município, mediante a universalização do abastecimento de água e dos serviços de esgotamento sanitário [...]” (ILHÉUS, 2006). A norma municipal trata ainda do Plano Municipal de Controle Ambiental e Desenvolvimento Sustentável (art. 118). Firma o compromisso de ampliação do sistema de saneamento ambiental “de modo a garantir, no prazo máximo de 20 (vinte) anos, a eliminação do contato da população com esgotos domésticos e industriais, priorizando as áreas de população de baixa renda, objeto de tratamento especial” (ILHÉUS, 2006). Assim, a meta deverá ser alcançada em 2026.

Como estratégia da Política Municipal de Saneamento Ambiental, o art. 121 do Plano Diretor, propõe a elaboração de diagnósticos dos sistemas de água e esgoto, valendo-se de indicadores sanitários, por exemplo.



O art. 121, VI, prevê a elaboração e implementação do Plano Diretor de Esgotamento Sanitário de Ilhéus. Porém, não houve a referida criação até o presente momento. O art. 122 e seguintes tratam da Política Municipal de Abastecimento de Água. Tem como objetivos, em seu art. 123: “I - assegurar a qualidade e a regularidade plena no abastecimento de água para consumo humano; II - reduzir perdas físicas da rede de abastecimento” (ILHÉUS, 2006).

A Lei Orgânica do Município de Itabuna, também promulgada em 1990, replica a Constituição Federal de 1988, principalmente em sua essência e princípios, seja em relação à administração pública ou defesa de direitos fundamentais e participação popular. Também neste sentido, reconhece a competência para tratar do saneamento básico, em seu art. 9º, XXXVII, e art. 10, IX.

Assim como no caso do Município de Ilhéus, a Lei Orgânica de Itabuna também relaciona a questão sanitária ao Plano Diretor. Neste sentido, o artigo 198 aduz que os programas de saneamento básico devem estar em consonância com a política urbana e Plano Diretor para:

I – ampliar de forma progressiva a responsabilidade local pela prestação de serviços de saneamento básico; II – executar programas de saneamento em áreas pobres, atendendo à população de baixa renda, com soluções adequadas e de baixo custo para o abastecimento de água e esgoto sanitário; III – executar programas de educação sanitária e melhorar o nível de participação das comunidades na solução de problemas sanitário; IV – pôr em prática tarifas sociais para os serviços de água e esgoto. (ITABUNA, 1990)

Como já exposto, o Sistema Único de Saúde também é relacionado à integração de ações de saneamento básico no art. 207, V. Isto exposto, cabe apresentar o Plano Diretor de Itabuna.

O Plano Diretor de Itabuna é a Lei municipal nº 2.111, de 19 de novembro de 2008. Seu art. 6º, II, prevê o “desenvolvimento de amplo programa de saneamento básico” (ITABUNA, 2008). O programa é detalhado no plano no art. 7º II e seguintes, que prevê:

a) a implantação do sistema de fornecimento de água, compreendendo: melhoria da qualidade da água dos rios urbanos, na operação eficiência do sistema de abastecimento de água, implantação e ampliação da rede de distribuição de água em localidades deficitárias; b) melhoria da rede de esgotamento sanitário, com a implantação e ampliação de rede de esgotamento sanitário, melhoria da rede de drenagem existente e sua ampliação, realocação de ligações clandestinas, implantação do sistema de tratamento de esgoto e execução de interceptores ao longo do Rio Cachoeira. (ITABUNA, 2008)

O Capítulo II do Plano Diretor de Itabuna trata de Programas e Projetos Estratégicos. Dentro deste, o art. 33, III, apresenta um extenso rol de ações voltadas ao saneamento básico, dentre os quais destacam-se:



a) implantação do programa de coleta seletiva e reciclagem (alínea); b) aquisição da área e implantação do aterro sanitário; [...] d) construção de unidades habitacionais para as famílias dos catadores de lixo; f) construção de canais de macrodrenagem; [...] h) construção de instalações sanitárias em unidades habitacionais precárias; i) realização de programas de educação ambiental e cidadania. (ITABUNA, 2008)

A atuação integrada entre público e privado é evidenciada no art. 46 e seguintes que versam sobre a Operação Urbana Consorciada. Neste campo inclui-se a execução do Plano de Saneamento e Esgotamento Sanitário para toda cidade (art. 46, § 1º, I). O tema saneamento básico é relacionado ainda a Política habitacional de Interesse Social do Município, como sua diretriz, vide o art. 72, II.

A análise das Leis Orgânicas de Ilhéus e Itabuna aponta para a atenção do legislador local em relação à demanda por saneamento. O Plano Diretor de ambos os Municípios aprofunda tal objeto, apresentando regras de cunho programático, suficientes para implementação de políticas públicas neste setor. Entretanto, a experiência, inclusive constitucional, demonstra que o texto legal, per se, não pode atingir a teleologia da norma sem que ações efetivas sejam tomadas.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 Atores sociais e desenvolvimento de políticas públicas locais de saneamento básico: o protagonismo concorrente do Estado, Iniciativa privada e sociedade civil

Ao considerar o grau de complexidade na implementação de políticas públicas voltadas ao saneamento básico resultante da estrutura orçamentária-administrativa imposta pela legislação brasileira, em especial, no tocante a distribuição de competências a cada ente federativo, nota-se um prejuízo social histórico refletido na incapacidade dos Municípios em disponibilizar os serviços de água potável e tratamento de esgoto sanitário de maneira ampla. Nesse sentido, na expectativa de amenizar as disparidades regionais e locais na distribuição desses serviços públicos, torna-se elementar desconstruir a estrutura vertical de proposições de soluções viáveis para os problemas públicos, das quais o Estado figura como único elaborador e executor de respostas às demandas sociais.

Assim, a configuração dos processos decisórios na formação dessas políticas e a responsabilidade na execução de ações podem ser pulverizados, sendo necessária a ampla participação dos diversos atores sociais envolvidos/afetados pela questão em pauta, como, por exemplo, a iniciativa privada e a sociedade civil. A criação de canais eficientes de mobilização, produto dessa intermediação de interesses entre Estado e sociedade, proporciona, em graus diversos



relacionados às especificidades locais e ao envolvimento da comunidade, a expansão da capacidade administrativa do Estado e a maior eficácia da máquina estatal na implementação de políticas públicas (AZEVEDO, 1997). Além disso, a identificação das posições que os atores políticos e sociais ocupam, o reconhecimento de suas potencialidades compõe o conjunto de estratégias de governança e redução das complexidades na execução das atividades do Governo.

Para Rosenau (2000): “governança é um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas”. A noção de governança de políticas públicas se opõe à perspectiva tradicional de que o Estado deve ser compreendido como uma entidade “autônoma” e afastada da interdependência das interações dos demais atores sociais.

Não há dúvidas de que a participação do mercado e da sociedade civil no cenário de constantes exigências de formulação de políticas públicas passa a ser uma alternativa para o preenchimento de lacunas do poder regulatório do Estado, à escassez de recursos e à necessidade de acompanhamento e controle das políticas públicas implementadas. A participação, institucionalizada ou não, dos diversos atores sociais busca intermediar os diferentes conhecimentos, recursos técnicos e financeiros, visões e, sobretudo, interesses dos atores políticos e sociais.

Calmon e Costa (2013), associam as relações entre Estado e Sociedade ao conceito de Redes de Governança e Políticas Públicas, definindo as como “um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las”.

No entanto, sob a perspectiva da implantação de políticas públicas direcionadas ao saneamento básico, analisadas neste trabalho no contexto da atuação dos Municípios, nota-se que a atuação dos grupos heterogêneos - aqui ilustrados pelos agentes Estado, Iniciativa Privada e Sociedade Civil - revela ser restrita e tem seu funcionamento limitado e condicionado pela realidade concreta das instituições, sobretudo pela estrutura econômico-financeira, pelos arranjos e cultura política dos municípios brasileiros (CORTÊS, 2007).

O desafio da melhoria no saneamento e do alcance da universalização dos serviços com níveis aceitáveis com cobrança de tarifas módicas ainda recai quase inteiramente nas mãos do Estado, com a divisão da titularidade entre os Estados e os Municípios. Nesse desenho, o Estado desempenha a sua



função de fiscalização e regulamentação do setor e dispõe da maior parcela de financiamento das políticas de saneamento. Os valores são bastante representativos, principalmente quando se sabe que a iniciativa privada está presente em apenas 6% dos municípios brasileiros.

Na Bahia, os dados são reproduzidos, tendo a participação da iniciativa privada em apenas 2 dos 417 municípios, executando somente os serviços de esgotamento (ABCON; SIDCON, 2019). A execução desse serviço é feita através de Parceria Público-Privada entre BRK Ambiental e a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (EMBASA), iniciada em 2006, com o objetivo de construir e operar a primeira etapa do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe (SDOJ) pelo período de 15 anos, com atuação voltada para disposição final dos esgotos sanitários do litoral Norte de Salvador e do município de Lauro de Freitas.

Esse cenário desvela a pouca colaboração entre os atores públicos e privados. E enfatiza que, para atrair os investimentos da iniciativa privada é necessário dar aos prestadores dos serviços a garantia da recuperação dos recursos financeiros alocados que devem ser suportados pelo recebimento de tarifas. Com intuito de ampliar a presença da iniciativa privada nessa área, foi sancionado pelo atual Presidente da República a Lei nº 14.026/2020 - o chamado Marco Legal do saneamento, que tem como objetivos estimular a participação do setor privado, aumentar a capacidade de investimentos e regulamentar o setor para que as concessões de serviços de abastecimento de água e distribuição de esgoto sanitário, exigindo que o público siga critérios mínimos de qualidade e modicidade das tarifas. O texto aprovado pelo congresso tem intenção de viabilizar a universalização dos serviços até 31/12/2033, assegurando o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgoto (artigos 10-B e 11-B, Lei nº 11.445/2007). A fim de alcançar o objetivo proposto, a prestação dos serviços relacionados a esse setor estará condicionada ao atendimento das diretrizes capituladas em princípios fundamentais para universalização dos serviços contidos no artigo 2º da Lei nº 11.445/2007. As condições básicas estão divididas nos eixos temáticos de universalização, efetiva prestação do serviço, regionalização, governança, proteção e políticas públicas.

Entre as importantes modificações na estrutura administrativa e financeira trazidas pela Lei 14.026/2020, destacam-se avanços importantes relacionados à formulação de políticas públicas com intuito de incentivar a regionalização da prestação dos serviços, de modo a contribuir para a viabilidade técnica e econômico-financeira, a criação de ganhos de escala e de eficiência e a universalização dos serviços e a possibilidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município. Assim, a



prestação regionalizada deve, obrigatoriamente, incluir tantos os Municípios com maior atratividade econômica para as concessionárias, como aqueles que gerarão menos lucro. Além disso, esses municípios podem estar ou não em territórios contíguos.

O início da prestação dos serviços por entidades dependerá da celebração de contratos de concessão, por meio de licitação prévia, vedando-se a possibilidade de serem firmados contratos de programa, convênios, termos de parceria ou assemelhados. Nesse cenário, são levantados debates controversos acerca da concessão de serviços relacionados ao saneamento a entidades privadas baseadas na promessa de melhoria na entrega, eficiência no uso dos recursos investidos, barateamento do valor das tarifas cobradas em comparação aos valores cobrados pela Estado e, principalmente, ampliação da quantidade de famílias atendidas. As críticas ao Marco Legal do Saneamento Básico são fundamentadas nas experiências de outros países, tanto nos níveis municipal e comunitário (como na França ou nos Estados Unidos), como também nos níveis regionais, como nas províncias de Buenos Aires e Santa Fé na Argentina, nacional, como Uruguai e Mali. Segundo dados da *Water Remunicipalisation Tracker* (2020), a privatização dos serviços de saneamento não alcançou seus objetivos de universalização e teve como consequência o aumento exagerado do valor das tarifas de água, sem que houvesse melhoria na disponibilização dos serviços. Com isso, tais localidades enfrentam o desafio de reestruturar as políticas dos serviços de saneamento e amenizar os efeitos trazidos pela entrega desses serviços à iniciativa privada, através da remunicipalização - substituição de concessões ou contratos de arrendamento pela execução direta da administração pública.

Outro ponto presente na Lei nº 11.445/ 2007 e mantido pelo Marco Legal do Saneamento Básico é a conservação da capacidade de interlocução entre cidadãos, entidades civis representativas e Estado. Dessa forma, o texto legal garante aos cidadãos o direito de exercer o controle social, a partir da criação de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados com os serviços públicos de saneamento básico (BRASIL, 2007).

Ao analisar a necessidade de acompanhar e avaliar a atuação pública e, quando presente, a atuação privada no fornecimento dos serviços de distribuição de água e esgotamento sanitário, compreende-se que esse é um fator importante na proposição de melhorias quantitativas e qualitativas desses serviços. A literatura referente à participação social nas políticas públicas de saneamento no país demonstra que as reivindicações sociais, iniciadas em meados de 1940, surgiram da necessidade de equalizar a distribuição desses serviços entre as regiões brasileiras, de forma a desconcentrar os investimentos do Estado naquelas regiões onde possuíam maior atividade produtiva.



Assim, a lógica da interação Estado e?? *versus* Sociedade na formulação das políticas públicas visava a mobilização social na busca da inclusão de áreas não participantes das ações sanitárias do Estado e combate a doenças consequentes da sua ausência e/ou da sua baixa qualidade. Nesse contexto, o papel fiscalizador dos “agentes externos” era representado, em sua grande parte, pelos agentes pastorais, profissionais da saúde, militantes de diretórios de partidos políticos e organizações civis, importantes articuladores no desenvolvimento de lutas voltadas para as conquistas sociais.

Nota-se que a estrutura oferecida para o exercício da participação social nas políticas de saneamento básico ainda possui um caráter restritivo e atravancado por fatores socioeconômicos, políticos e culturais. Embora em diferentes momentos da história, em especial no pós Constituição de 1988, o conceito de participação social e as determinações de como o Estado deve atuar na operacionalização de ações de controle social estejam capitulados em dispositivos legais, elementos como a pouca capacidade financeira das organizações sociais, as formas de gestão tecnocrata não participativa, a verticalização da tomada de decisão, a cultura política não participativa e baseada no interesse restrito dos grupos atuantes podem ser interpretados como um obstáculo ou mesmo um cerceamento ao controle social.

3.2 Valores, despesas e leis orçamentarias referente ao saneamento básico (água potável e coleta, tratamento e disposição final de esgoto doméstico) nos municípios de Ilhéus e Itabuna, Bahia no período de 2007-2020

O estudo considerou quatro elementos de cada município: i) a Lei Orçamentária Anual (LOA); ii) a Dotação Atualizada (a); a Despesa empenhada (até o último bimestre do ano correspondente) (b); e o saldo (a-b). Nesse sentido, a LOA é o ponto de partida que direciona à aplicação do orçamento em diversas áreas de atuação, aqui do município. A LOA do ano corrente é votada no ano anterior. Seus valores podem ser atualizados, fato que se verifica por meio da Dotação Atualizada. Na sequência, quando os valores são efetivamente executados pelo ente, tem-se a Despesa Empenhada. Em outras palavras, o valor fixado pela LOA não necessariamente será utilizado completamente. Pode ocorrer deste valor ser atualizado, mas empregados parcialmente pelo município. Quando o valor não é utilizado, há, então, um saldo, a diferença entre a Dotação Atualizada e a Despesa Empenhada.



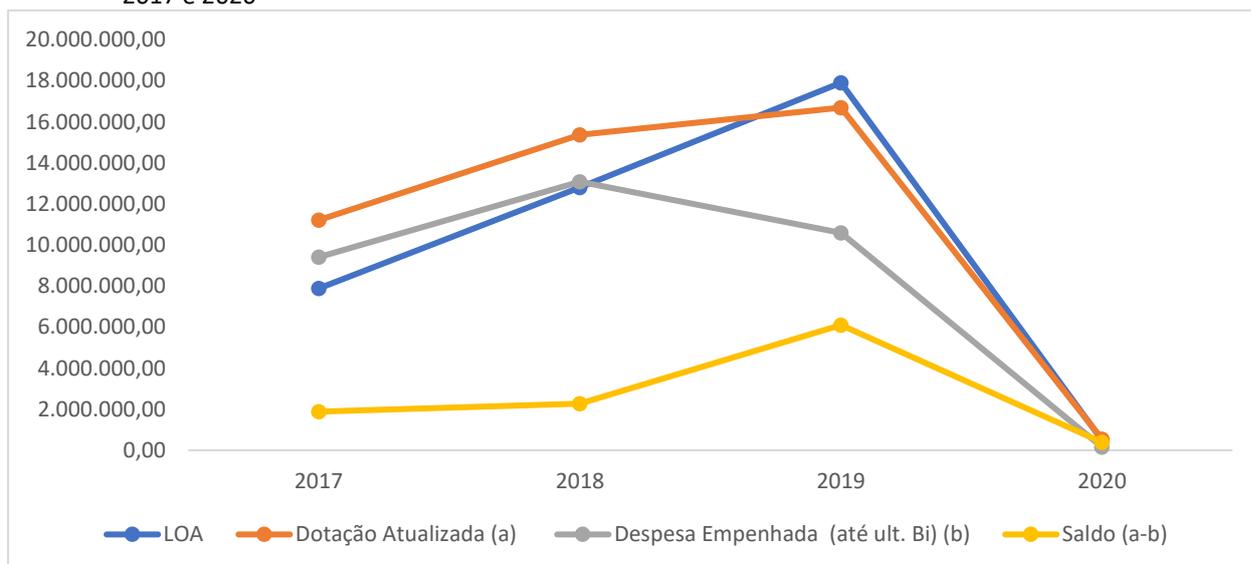
A Figuras 1 e 2, expor graficamente esses quatro elementos, onde se evidencia as relações dos valores voltados ao saneamento básico em Ilhéus e Itabuna. Tais rubricas foram escolhidas por representarem a previsão de investimento, verificada junto à dotação atualizada, e aquilo efetivamente gasto pelo ente quando verificada a despesa empenhada.

Nesse cenário, foi escolhido o período entre os anos de 2017 e 2020, que marca exatamente o período do mandato eletivo mais recente de prefeitos e vereadores. Desta maneira, pode-se comparar os valores aplicados entre os dois municípios em relação ao exercício governamental contido na referida linha temporal.

A Figura 1 indica um movimento crescente em relação aos valores destinados ao saneamento básico em Ilhéus verificando-se um investimento nesta área por parte do Poder Público. Em 2017, a Lei orçou para tal área o importe de R\$ 7.8 milhões seguidos de R\$ 12.8 milhões, para 2018, e R\$ 17.9 milhões em 2019. A dotação atualizada elevou os valores previstos para o mesmo período. Por outro lado, a LOA de 2019 apresentou considerável queda no valor orçado para o saneamento: R\$ 497.016,97, valor que, na dotação atualizada passou para R\$ 547.016,47, mas ainda assim, número muito inferior àquele indicado para o ano de 2017. Em relação ao saldo, 2019 marcou o ano de maior número, R\$ 6.1 milhões.

Uma informação importante está no fato de que Ilhéus possui o Fundo Municipal de Saneamento Básico (FMSB). Entretanto, não identificamos o motivo pelo qual houve a queda abrupta no orçamento desta área.

Figura 1 - Valores orçados, empenhados e saldos em milhões relativos ao saneamento básico em Ilhéus, entre 2017 e 2020

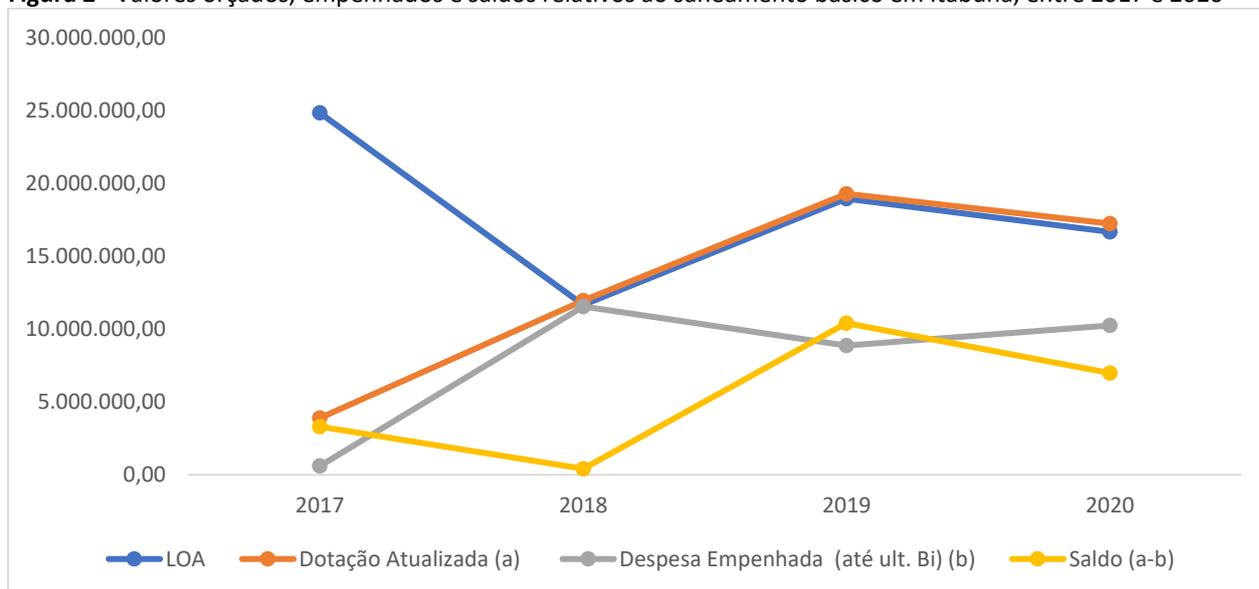


Fonte: Portal da Transparência de Ilhéus Elaboração dos autores

A análise orçamentária do município de Itabuna, a Figura 2 aponta para uma queda nos valores previstos pelas respectivas LOA, com destaque para 2017, que contou com R\$ 24.8 milhões, e R\$ 11.6 milhões e, 2018. A Dotação Atualizada de 2017 reduziu os valores previstos pela LOA daquele ano, caindo para R\$ 3.9 milhões. Já nos anos subsequentes, a dotação atualizada aumentou os valores em relação à cada Lei Orçamentária. Em 2019, por exemplo, a LOA previa um gasto de R\$ 18.9 milhões, mas a Dotação Atualizada elevou o valor para R\$ 19.2 milhões.

No mesmo período, a Despesa Empenhada ficou abaixo da Dotação atualizada em todos os anos: 2017, R\$ 604.773,74; 2018, R\$ 11.5 milhões; 2019, R\$ 8.8 milhões; e 2020, R\$ 10.2 milhões (até o 4º bimestre, agosto de 2020). Em 2017 e 2019, o Saldo (Dotação Atualizada menos Despesa Empenhada) foi superior a Despesa Empenhada, respectivamente: R\$ 3.2 milhões e R\$ 10.4 milhões.

Figura 2 - Valores orçados, empenhados e saldos relativos ao saneamento básico em Itabuna, entre 2017 e 2020



Fonte: Portal da Transparência de Ilhéus
Elaboração dos autores

A Tabela 1 mostra o comparativo dos elementos analisados para os ambos os municípios em relação a LOA pode-se verificar um crescimento significativo do ano de 2017 para 2018 de 38% para 2019 de 28% e queda abrupta no valor orçado para 2020 de 17.4 milhões. Já o município de Itabuna, se mostrou mais equilibrado em relação ao valor orçado na LOA, apesar da diferença entre o 2017 e 2018 ter decrescido em 53%. Em relação dotação atualizada observou-se uma discrepância mais acentuada entre os municípios nos 2017 uma diferença de cerca de 8 milhões de Ilhéus em relação a Itabuna e de mais de 16 milhões no ano de 2020 em relação a Itabuna – Ilhéus. No que cabe as despesas

empenhas em ambos municípios houve redução no saneamento básico no período analisado. Cabe frisar, que ao se verificar o saldo relação dotação atualizada e as despesas empenhadas a maior diferença é em 2019 para ambos os municípios. Vale lembra, que o gasto superior por parte de Itabuna, se justifica pelo seu maior número populacional e de densidade demográfica.

Tabela 1 - Comparativo em milhões (valores reais) entre os quatro elementos orçamentários para os municípios de Ilhéus e Itabuna, sobre o recorte entre 2017 e 2020

ANO	LOA		Dotação Atualizada		Despesa Empenhada		Saldo	
	Ilhéus	Itabuna	Ilhéus	Itabuna	Ilhéus	Itabuna	Ilhéus	Itabuna
2017	7.880	24.831	12.601	4.387	10.580	680.152	2.021	3.703
2018	12.801	11.657	16.649	12.972	14.180	11.550	2.468	452
2019	17.902	18.945	17.344	20.037	11.004	8.871.	6.339	10.817
2020	497	16.668	547	17.231	157	10.246	390	6.985

Fonte: Portal da Transparência de Ilhéus e Itabuna

Deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Para ficar mais claro, a Figura 3 apresenta a LOA do Estado da Bahia, essa passa pelo mesmo processo visto nos municípios, onde suas receitas e despesas, também são orientadas por meio de leis orçamentárias. Em relação ao orçamento estadual, o destaque está na LOA de 2020, que sofreu considerável redução nos valores direcionados ao saneamento básico, caindo de R\$ 690.913 milhões em 2019, para R\$ 539.480 milhões em 2020.

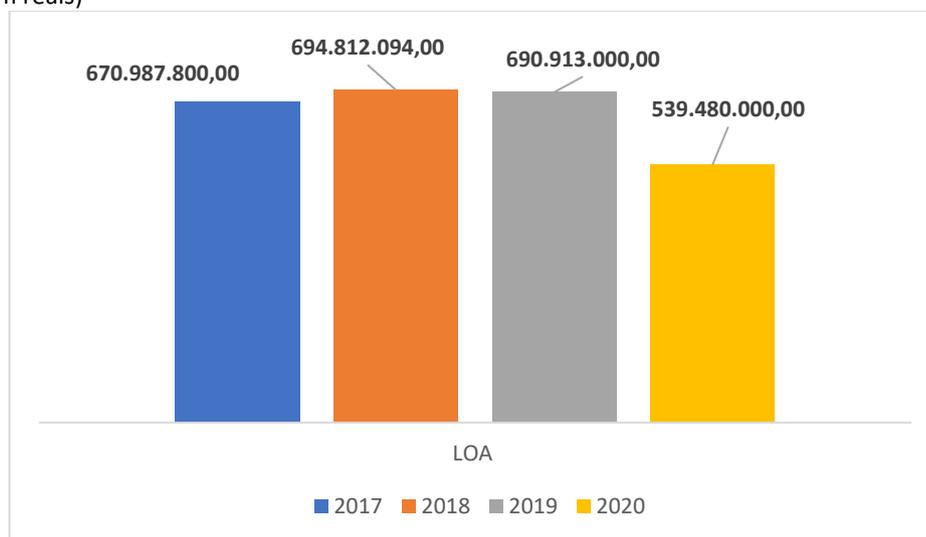
Nessa perspectiva, o texto principal da LOA do estado de 2020 relaciona a verba à Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento (SIHS), caso da LOA de 2017, mas são nos seus anexos que a divisão é feita. Por exemplo, o Anexo I da LOA de 2018, faz menção à destinação da verba de maneira menos genérica, citando a Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (AGERSA), a Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia (CERB), ou ainda a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A (EMBASA). Por outro lado, não há discriminação em relação aos repasses de verbas por Município, de forma individualizada, por esse motivo não se sabe especificamente quanto o Estado da Bahia destinou para os municípios de Ilhéus e Itabuna nos anos analisados.

Para além da atuação do Estado da Bahia, está a interação entre os Municípios em estudo e a União. Destaca-se aqui, que ao verificar junto ao Portal da Transparência da União, o repassa para saneamento básico municipal entre 2017 e 2020, apenas o Município de Itabuna recebeu o importe de R\$ 178.280,38, referente a seguinte ação orçamentária: apoio a implantação, ampliação ou



melhorias de sistemas de esgotamento sanitário em municípios com população superior a 50 mil habitantes ou municípios integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integrantes de desenvolvimento.

Figura 3 - Valores voltados ao saneamento básico de (2017-2020) constantes na LOA do Estado da Bahia. (Valores em reais)



Fonte: Portal da Transparência da Bahia.

Deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

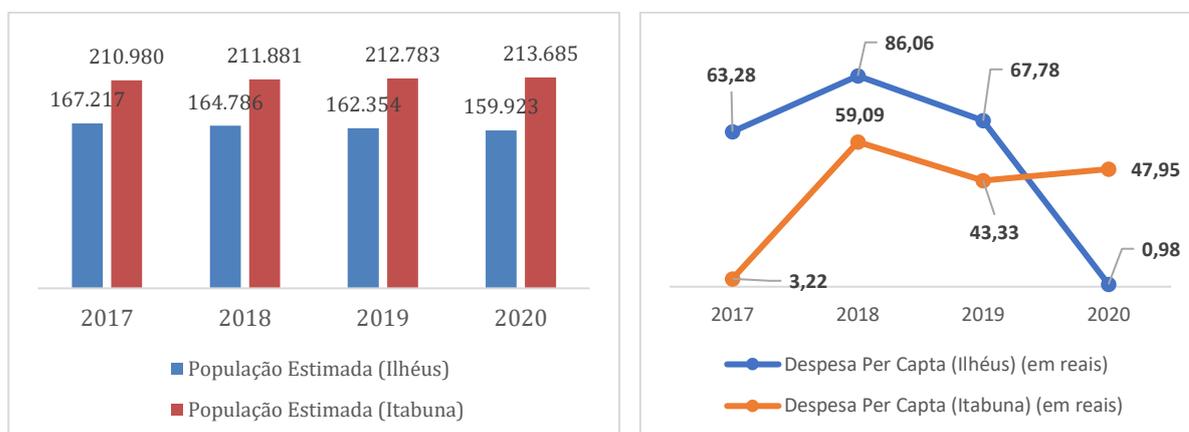
Cabe notabilizar que, além de Itabuna, mais oito municípios na Bahia neste mesmo período receberam recursos da União para aplicação em saneamento básico: Alagoinhas, Barreiras, Camaçari, Dias D'Ávila, Irecê, Lauro de Freitas, Salvador e Senhor do Bonfim, ficando de fora o município de Ilhéus.

Na Figura 4 averiguou-se a estimativa do gasto per capita pelos municípios ao longo do período proposto. Assim, como a histórico da evolução populacional. Nessa perspectiva, verificou-se um decréscimo populacional em 2020 para Ilhéus, que contaria com 159.923 pessoas, contra 167.217 em 2017. Ao contrário, Itabuna apresenta crescimento, saltando de 210.980 pessoas em 2017 para 213.685 em 2020 (IBGE, 2020).

Partido dos dados populacionais é possível apresentar a despesa empenhadas para saneamento básico em ambas as cidades, a partir da estimativa de valores individualizados em relação aos gastos municipais com saneamento básico. Nota-se que, até 2019, Ilhéus possuía um gasto per capita superior ao de Itabuna. Em 2020 o cenário se alterou, apresentando o gasto em apenas R\$ 0,98 por pessoa em Ilhéus, demonstrando de forma contundente a queda no importe voltado ao serviço.

No mesmo ano, a despesa de Itabuna foi de R\$ 47,95 por pessoa, valor inferior apenas ao registrado em 2018. A queda na despesa de Ilhéus é, portanto, o destaque desta série de dados.

Figura 4 - Evolução da população estimada e despesa empenhada per capita (valores reais) dos Municípios de Ilhéus e Itabuna (2017-2020)



Saindo desse universo, no campo da iniciativa privada, nota-se que há pouca atividade direta de particulares em relação ao saneamento básico em seus dois ramos aqui estudados, quais sejam, fornecimento de água e coleta e tratamento de esgoto. Pode-se afirmar que existe monopólio estatal neste sentido, o que não se verifica em outras atividades, como por exemplo, a coleta de lixo. Apesar disto, no Município ilheense, diferentemente de Itabuna, existe o Instituto Nossa Ilhéus, que pode ser indicado como órgão capaz de contribuir para melhoria no que se refere ao consumo consciente de água ou ainda ações educativas contra a poluição, descarte de lixo em vias públicas. Sua linha de atuação volta-se a três vertentes: i) educação para cidadania; ii) monitoramento social; iii) impacto em políticas públicas. Portanto, o instituto atua de forma indireta, já que apesar de não prestar serviços de saneamento básico (fornecimento de água e esgoto, neste caso), realiza campanhas capazes de moldar o ideário social de utilização consciente de recursos. Já sobre o Município de Itabuna, como dito, não foram encontrados organismos equivalentes ao instituto retro mencionado.

4 – CONCLUSÃO

Verificou-se que o grande elemento que contribuiu para o desenvolvimento do saneamento básico em nível nacional foi a descentralização. Percebe-se que, durante o Regime Militar, em razão do excesso de concentração de poder no Executivo Federal e em menor escala, nos Governos Estaduais, inviabilizaram a autonomia de gestão de municípios neste campo. Assim, a partir da Constituição Federal de 1988, o Município passa a ter maior protagonismo na tomada de decisões em questões que lhe são relacionadas. O mesmo ocorre com a participação ampla da sociedade sobre tais temas, o que é expresso por meio do art. 47, da Lei nº 11.445/2007

Por outro lado, o texto legal, per se, não garante a adequada prestação dos serviços de saneamento. Isto decorre, inclusive, da própria característica programática da Constituição. Assim, elementos normativos que se inclinam, efetivamente, a resolver demandas da sociedade, por meio de programas e fundos específicos, ganham relevância neste cenário. De igual modo, o Plano Diretor se coloca como via legal para direcionar a execução da Lei Orgânica Municipal. Porém, o lapso temporal entre as Leis Orgânicas de Ilhéus Itabuna e seus respectivos Planos Diretores, foram consideráveis, sendo as primeiras oriundas dos anos 1990, e os últimos implementados apenas após 2000. A falta de uma diretriz mais precisa pode ter contribuído para que o saneamento básico não fosse prestado a mais pessoas em um período menor.

Sobre os municípios que compõem o objeto de estudo, grande parte do montante da despesa empenhada que é voltada ao saneamento e, apesar de problemas aparentes nas duas cidades, a maior parte da população usufrui de serviços públicos de água e esgoto. Isto não significa, obrigatoriamente, que a atuação municipal preste o serviço adequadamente para o máximo de pessoas. Em outras palavras, o estágio de fornecimento alcança um bom número de pessoas, mas a discussão deve ser aprofundada em relação à qualidade dos serviços, não o seu mero fornecimento.

Um destaque deve ser feito em relação à queda de despesas empenhadas para o saneamento básico de Ilhéus em 2020. Não foram identificadas quaisquer justificativas por parte do Ente Federado para a referida queda. A interação entre o Estado da Bahia e os municípios se dá por meio dos repasses de verbas para saneamento básico. Contudo, o Portal da Transparência do Estado da Bahia não informa para quais municípios os valores fixados pela Lei Orçamentária de cada ano (2017 a 2020) são direcionados. Cabe dizer que até mesmo o Portal da Transparência da União dispõe de tal ferramenta. Logo, não se pode conceber que o Estado da Bahia não forneça este tipo de informação sob qualquer justificativa.



A União também é responsável por promover o Saneamento Básico, mas apenas uma um repasse foi identificado neste estudo: o Município de Itabuna recebeu o importe de R\$ 178.280,38, referente a seguinte ação orçamentária: Apoio a implantação, ampliação ou melhorias de sistemas de esgotamento sanitário em municípios com população superior a 50 mil habitantes ou municípios integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integrantes de desenvolvimento. Não foram identificados motivos para que mais repasses fossem feitos para o referido Ente, nem tampouco ao Município de Ilhéus.

Muito embora a sociedade civil se organize em diversos setores que refletem em prestações de assistência ao Poder Público, o mesmo não se verifica em relação ao fornecimento dos serviços de água e esgoto. Conforme visto, os gastos no nesta área são elevados. Assim, é inviável que tais atores atuem diretamente neste campo. Porém suas ações de fiscalização e cobrança por melhorias é fundamental. É também importante que haja a conscientização da população sobre a forma pela qual faz uso da água ou descarta seus resíduos. Assim, podemos destacar o Instituto Nossa Ilhéus, que está inserido neste contexto, ou seja, volta-se mais ao lado educativo do que a prestação do serviço público propriamente dito.

Por fim, é importante ressaltar que movimentos de privatização dos serviços estudados podem não garantir a qualidade no fornecimento. A atuação do Estado não se pauta, em primeiro plano, pela busca do lucro. Não se pode exigir tal postura de empresas privadas que, uma vez inseridas no ramo, podem desvirtuar a função pública dos próprios serviços comercializados (água e esgoto). Desta maneira, o debate deve ser voltado ao fortalecimento do Estado, mas com a vigilância e constante cobrança por fornecimento onde não o á, e melhoria daqui que já é fornecido.

REFERÊNCIAS

ABCON - Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto; SIDCON - Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto. **Panorama da Participação Privada no Saneamento no Brasil - 2019**. Disponível em < <http://www.tratabrasil.org.br/uploads/Estudo---PANORAMA-SETOR-PRIVADO-NO-SANEAMENTO-2019.pdf> >. Acesso em: 03.nov.2020

BAHIA. **Lei Orçamentária Anual (2020)**. Disponível em: < http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/loa/LOA_2020/Resumo_Executivo.pdf > Acesso em: 30.nov.2020

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > Acesso em: 04. Ago. 2020



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.04., 2022, p. 2394-2422.

Aniram Lins Cavalcante, Zina Angelica Caceres Benavides, Fábio Loureiro da Silva Rocha e Dreike Alves Barbosa

DOI: 10.12957/rdc.2022.57859 | ISSN 2317-7721

_____. **Lei 11.445 de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm > Acesso em: 04.ago.2020

_____. **Lei 14.026 de 15 de julho de 2020.** Atualiza o marco legal do saneamento básico. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm > Acesso em: 25.nov.2020

_____. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: 24º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2018.** Brasília: SNS/MDR, 2019. 180 p.: il. Disponível em < http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2018/Diagnostico_AE2018.pdf >. Acesso em 20.nov.2020.

CANÇADO, V. L.; COSTA, G. M. . **A Política de Saneamento Básico: Limites e Possibilidades de Universalização.** In: 10º SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 2002, Diamantina. Anais do 10º Seminário sobre a Economia Mineira, 2002. Disponível em < <http://www.cedeplar.ufmg.br/diamantina2002/textos/D63.PDF> > Acesso em: 07.out.2020

DU PIN CALMON, P. ; COSTA, A. T. M. **Redes e Governança das Políticas Públicas.** Revista de Pesquisas em Políticas Públicas, v. 1, p. 1, 2013. Disponível em < https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/62296712/Calmon_e_Arthur_Maranhao_-_Redes_de_Politicaz_Publicas_e_Governanca_-_RP3.pdf?1583532281=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DRedes_e_Governanca_Das_Politicaz_Publica.pdf&Expires=1604337106&Signature=c1-FNfu6DQ5Gz7OQ8gFYU1H3w6cx2S7gnrt5X0KVyGGZF5NPnjPBLyAlydqfxNt3z7wuZ1iioiebn7-LSihczNjVS6lbVwD9S~letkvqOTdfZg9nUiZmTNGO2YYYx0AGcl61MV-3PnU1-tMEUYeyyWjtZ~FqCMmGkln1OHW59noECLYNgrc5PeT2~DcbyNZvzgxLwlmIWsy~MkEwt7FX76mMFfiGARPKhez-xTzKZylzcppicPBs4Nd2ymFxpS0dFOR-kT3Ks9s--Y2zWgC5VTbaMQOd4tbBVq1csCnC4mA4O3kHHoXuK9jQFA10PoATMI-JGplGPq0W1nPIrmc7yw__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA >. Acesso em 02.nov.2020

CORTES, S. V. **Viabilizando a Participação em Conselhos de Política Pública Municipais:** arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities”. In.: HOCHAMN, Gilberto. ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo. (org) Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. 398 p.

GARBOSSA, R. A.; SILVA, R. S. **O Processo de Produção do Espaço Urbano:** Impactos e Desafios de uma Nova Urbanização. P. 76-78. Brasília: InterSaberes, 2015.

GALVÃO JUNIOR, A. C.; PAGANINI, W. S. Aspectos Conceituais da Regulação dos Serviços de Água e Esgoto no Brasil. **Revista Engenharia Sanitária e Ambiental.** Vol 14, N 1. Jan/Mar 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522009000100009 >. Acesso em: 02.out.2020



INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2017**. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/30/84366> > Acesso em: 19. set.2020

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Panorama Município de Ilhéus**. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/ilheus/panorama> > Acesso em: 19. set. 2020.

LODDER, Celsius. O Processo de Crescimento Urbano no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Vol. 7 (2), 1977, p. 459-484. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6848> > Acesso em: 02.out.2020.

PORTAL DA TRANSPARENCIA DE ILHÉUS. **Relatório resumido de execução orçamentária de 2017 (6º bimestre)**. Disponível em: < https://transparencia.ilheus.ba.gov.br/abrir_arquivo.aspx/RELATORIO_RESUMIDO_DE_EXECUCAO_ORCAMENTARIA_263_6_Bimestre_2017?cdLocal=6&arquivo={DC3DDD-BB-7C68-A17D-BCC0-73C6C4E54DEC}.pdf > Acesso em: 30.nov.2020

_____. **Relatório resumido de execução orçamentária de 2018 (6º bimestre)**. Disponível em: https://transparencia.ilheus.ba.gov.br/abrir_arquivo.aspx/RELATORIO_RESUMIDO_DE_EXECUCAO_ORCAMENTARIA_271_6_Bimestre_2018?cdLocal=6&arquivo={D8CACCC7D-ABEE-3ADC-BBB2-E52BCD4C0EB3}.pdf Acesso em: 30.nov.2020

_____. **Relatório resumido de execução orçamentária de 2019 (6º bimestre)**. Disponível em: https://transparencia.ilheus.ba.gov.br/abrir_arquivo.aspx/RELATORIO_RESUMIDO_DE_EXECUCAO_ORCAMENTARIA_280_6_Bimestre_2019?cdLocal=6&arquivo={17C01BC1-E77B-A78C-07A4-D48EC33A40EE}.pdf Acesso em: 30.nov.2020

_____. **Relatório resumido de execução orçamentária de 2020 (4º bimestre)**. Disponível em: https://transparencia.ilheus.ba.gov.br/abrir_arquivo.aspx/RELATORIO_RESUMIDO_DE_EXECUCAO_ORCAMENTARIA_287_4_Bimestre_2020?cdLocal=6&arquivo={B78DB6DC-C7E6-D7D2-255C-BA5EB682BBBD}.pdf Acesso em: 30.nov.2020

MACHADO, A. S. **A estrutura tarifária e a universalização dos serviços de saneamento básico: tensões e possíveis conciliações**. 2018. 119 f. Dissertação (mestrado). Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: < <http://hdl.handle.net/10438/27362>>. Acesso em 23.out.2020

ROSENAU, J. N. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. pp. 11-46. Disponível em: < <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17553/material/2.4%20COMPLEMENTAR%20-%20Rosenau%20&%20Otto%20-%20Governan%C3%A7a%20sem%20governo.pdf>>. Acesso em: 12.out.2020

SAIANI, C. C. S. **Restrições à expansão dos investimentos em saneamento básico no Brasil: déficit de acesso e desempenho dos prestadores**. 2007. 315 f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2007. Disponível em: < <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96131/tde-18072007-095214/pt->



Caribe do CPDA/UFRRJ. Sua dissertação abordou s formas de articulação dos pequenos produtores peruanos à agroindústria, relacionando os temas de desenvolvimento rural, agroindústria peruana, custos de transação, política econômica e modelos macroeconomicos. Possui formação em economia pela Universidad Nacional Mayor de San Marcos (1990) de Lima Peru.

Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus-BA, Brasil

Lattes:<http://lattes.cnpq.br/4025227752576820> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4969-1829>

E-mail:zacbenavides@uesc.br

Fábio Loureiro da Silva Rocha

Advogado, graduado em Direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Pós-graduado em Direito Público pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva (CERS), Mestrando em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Pesquisador Responsável pela Pesquisa "Políticas Públicas e Terceiro Setor: a proteção animal no município de Itabuna e reflexos no mercado veterinário".

Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus-BA, Brasil

Lattes:<http://lattes.cnpq.br/2806560811759646> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8468-3536>

E-mail: fabio.just@hotmail.com

Dreike Alves Barbosa

Possui graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia(2013) e especialização em Contabilidade Pública e Lei de Responsabilidade Fiscal pela Universidade Candido Mendes(2017). Atualmente é Contador da Universidade Federal do Sul da Bahia e Tutor Externo do Centro Universitário Leonardo da Vinci.

Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus-BA, Brasil

Lattes:<http://lattes.cnpq.br/2448082736834555>

E-mail:dreikebarbosa@hotmail.com

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.

